

Valutazione integrata del cambiamento: una prospettiva diversa per la valutazione in contesti di intervento multiplo

Schiefer, Ulrich

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Schiefer, U. (2004). Valutazione integrata del cambiamento: una prospettiva diversa per la valutazione in contesti di intervento multiplo. *RIV - Rassegna Italiana di Valutazione*, 8(28), 83-98. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-106996>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY Lizenz (Namensnennung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY Licence (Attribution). For more Information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

**Valutazione integrata del cambiamento. Una
prospettiva diversa per la valutazione in contesti di
intervento multiplo**

Ulrich Schiefer

Roma

2004

Please quote as:

Schiefer, Ulrich (2004) "Valutazione integrata del
cambiamento. Una prospettiva diversa per la valutazione in
contesti di intervento multiplo". RIV - Rassegna Italiana di
Valutazione, nr. 28:83-98.

Contact: schiefer@iscte.pt

28

Anno VIII
2004

Rassegna
Italiana di
Valutazione

FrancoAngeli

Sommario

a. VII - n. 28, 2004

4 SOMMARIO

Tullio Romita, *Una esperienza valutativa: il caso del Parco Tecnologico e Scientifico della Calabria. Analisi dello spazio semantico e delle priorità valoriali con approccio partecipato* pag. 137

■ LETTURE VALUTATIVE

Angelo Saporiti, *La ricerca valutativa. Riflessioni per una cultura della valutazione* (M. Majone) » 155

Elvio Raffaello Martini e Alessio Torti, *Fare lavoro di comunità. Riferimenti teorici e strumenti operativi* (Patrizia Bottazzoli) » 157

Piergiorgio Reggio, *L'esperienza che educa* (Gianluca Braga) » 158

■ REDAZIONALE pag. 5

■ TEORIA E METODI

Nicoletta Stame, *Valutazione e contesto delle politiche: l'esperienza europea* » 9

Federico Bianchi e Sandra Simeoni, *La progettazione valutativa* » 23

■ SEZIONE MONOGRAFICA

Il contributo della valutazione allo sviluppo locale, a cura di Simona Boselli e Laura Tagle

Simona Boselli e Laura Tagle, *Il contributo della valutazione allo sviluppo locale: introduzione* » 43

Giuseppe Moro, *Interconnessioni tra valutazione e sviluppo* » 51

Giancarlo Vecchi, *Politiche di sviluppo locale e capacità amministrativa. Una riflessione per la costruzione di un modello interpretativo a supporto delle ricerche di valutazione* » 67

Ulrich Schiefer, *Valutazione integrata del cambiamento. Una prospettiva diversa per la valutazione in contesti di intervento multiplo* » 83

Laura Tagle, *Sforzarsi di vedere l'invisibile: la valutazione nelle politiche di emersione del lavoro non regolare* » 99

■ PRATICHE E USI

Raffaele Brancati e Pietro Rostirolla, *Un approccio metodologico per la valutazione intermedia: il caso del Programma Operativo della Campania 2000-2006* » 111

Valutazione integrata del cambiamento. Una prospettiva diversa per la valutazione in contesti di intervento multiplo

*Ulrich Schiefer**

Colui che non è confuso,
non comprende veramente la situazione.
Ed Murrow

Intervento per lo sviluppo come economia dello sperpero

La logica sottesa alla valutazione dei programmi appare semplice, chiara e convincente: chiunque metta a disposizione denaro per gli interventi – sia di tipo sociale che per lo sviluppo, o entrambe – ha il diritto di sapere dove esso va a finire e quale tipo di impatto esso produce¹. La molteplicità delle fonti e la presenza

* Ulrich Schiefer (Germania/Portogallo) è professore presso l'Istituto superiore per gli studi lavoristici e manageriali (ISCTE), Lisbona, Portogallo. Coordina corsi di Master e di Ph.D. in studi africani e insegna scienze sociali. schiefer@iscte.pt.

Una prima stesura di questo paper è stata presentata al VI Congresso Nazionale dell'AIV, Associazione Italiana di Valutazione, 10 e 11 aprile 2003, Reggio Calabria. I risultati presentati in questo studio sono stati ottenuti in un contesto di ricerca di lunga durata. Alla fine degli anni '70 l'interesse centrale era nello sviluppo di società post-coloniali, negli anni '80 l'interesse si è spostato al potenziale di sviluppo delle Società rurali (Progetto di Ricerca "Società rurali e politiche di sviluppo delle campagne in Guinea-Bissau", Institut für Soziologie der Universität Münster, diretta da Christian Sigris e finanziata dalla *Fondazione Volkswagenwerk*). Successivamente la ricerca è stata organizzata dal Centro de Pesquisa, COPIN, Bissau. È stato parzialmente finanziato dalla *Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG)*. La ricerca ha seguito gli sviluppi reali che hanno invalidato il paradigma dello sviluppo ed hanno portato al progetto di ricerca "Disintegrazione delle Società Agricole in Africa, e Loro Potenziale di Ricostruzione" al CEA, ISCTE, Lisbona, finanziato da *FCT, Lisbona, Portogallo (ProjectPraxis/P/SOC/1110/1998// Pocii /Soc/1110/98)*. Questo progetto prevede lavoro sul campo in Guinea-Bissau, Mozambico e S. Tomé e Principe e connessa ricerca in Timor. La ricerca è stata integrata da interventi per lo sviluppo locale in Portogallo. Vorrei ringraziare Lacinia Bal-Döbel, João Nogueira e Ana Oliveira per i loro commenti e le loro idee- molti dei quali sono presenti in questo paper.

La traduzione è di Flaminia Fortunato.

1. L'attenzione all'impatto mostra chiaramente che l'interesse principale di questo tipo di valutazione è per il cambiamento indotto dall'esterno, che può essere attribuito all'intervento.

di una molteplicità di livelli dei donatori e delle agenzie implementatrici (generalmente analizzato come il problema *principal/agency*) complica alquanto il quadro, per il fatto che le diverse *constituency*², a diversi livelli, rivendicano il diritto di sapere. Gli uni apparentemente per giustificare le spese, gli altri per migliorare la *performance*, entrambe utilizzando lo stesso insieme di criteri per vedere che tipo di impatto è stato prodotto, ed in che modo. In altre parole, la prospettiva della valutazione segue il flusso dei soldi e ne è condizionata.

Molte valutazioni vengono svolte nella prospettiva di programma o progetto, o di una o più organizzazioni che finanziano o implementano un programma o un progetto. Questa prospettiva dall'alto in basso che accompagna il flusso dei soldi e delle risorse lungo le strutture sperperatrici delle agenzie, al fine di produrre cambiamenti nella società, richiede un flusso uguale e contrario di restituzione di informazioni. Tale flusso di informazioni (restituzione di informazioni, controllo, ciclo della valutazione) serve a mantenere costante l'afflusso di denaro, di livello in livello, in una cascata fatta di agenzie finanziatrici e implementatrici che se ne alimentano e che, alla fine, producono – oppure no – gli impatti desiderati sulla realtà.

Questa prospettiva ha dominato e limitato la valutazione guidata dal metodo, ma anche diversi approcci di valutazione basata sulla teoria. La maggior parte della produzione teorica e metodologica sulla valutazione riguarda questo flusso controcorrente e organizzato di informazioni simbolicamente e altamente codificate, la sua produzione, il suo contenuto, la sua forma, ed i meccanismi per mantenerlo nel circuito che continua a influenzare il flusso delle risorse.

Questa economia dello sperpero³ produce un insieme complesso di sistemi

2. Per *constituency* si deve intendere il gruppo a cui si deve riferire: gli elettori, i finanziatori, la comunità di appartenenza.

3. Cfr. Prigogine (1998) e Schiefer (2002a; 2002b). Il concetto di economia dello sperpero è stato inizialmente sviluppato negli studi sul collasso delle Società Rurali Africane nel contesto della cooperazione per lo sviluppo. Alcuni dei suoi tratti principali (Schiefer, 2002a) sono descritti sotto:

“Il concetto di economia dello sperpero, definito come un tipo di economia in cui in un processo multi-lineare e discontinuo le risorse esterne vengono immesse nel sistema dell'economia locale per essere poi sperperate, ci permette di stabilire un legame tra aiuti allo sviluppo, società centrali e società rurali. [...] Le agenzie di sviluppo erano sia la forza portante che il più importante meccanismo dietro all'economia dello sperpero. La loro immissione di risorse nell'economia della società centrale - risorse che venivano conseguentemente incamerate, inizialmente attraverso lo stato, dopo la liberalizzazione del mercato dalle organizzazioni non governative e dal business - incoraggia l'élite politica nella convinzione, molto simile alla convinzione delle Società rurali, che le risorse esterne siano illimitate, ostacolando così lo stabilirsi di corrette strutture produttive. [...] L'economia dello sperpero, attraverso un processo di continua destabilizzazione, distrugge le strutture vere e proprie dell'economia locale secondaria che ha creato, e conseguentemente serve a riciclare e distribuire aiuti allo sviluppo in modo improduttivo, tramite la diretta appropriazione, ed aumentando i costi di transazione. Destabilizza inoltre le strutture politiche che sono costruite sulla base dell'appropriazione degli aiuti per lo sviluppo e vivono dell'economia secondaria. [...] La regola generalmente accettata dell'economia dello sperpero, che tutte le agenzie sottoscrivono senza riserve, è che nessuna risorsa dovrebbe venir trasferita direttamente alle Società rurali, poiché questo potrebbe ridurre le possibilità per le

interdipendenti e autopoietici. Se seguiamo la cibernetica di secondo ordine di Von Foerster⁴ e muoviamo verso una prospettiva che mette l'osservatore nel quadro, possiamo vedere alcuni dei punti ciechi che questi sistemi, come tutti i sistemi, producono.

Primo e probabilmente più importante punto cieco:

il sistema nasconde l'interesse proprio delle organizzazioni, ossia delle strutture sperperatrici dell'economia dello sperpero che si alimenta del flusso delle risorse. Mentre è chiaro che c'è stata una qualche forma di equilibrio tra gli interessi di tutte le parti coinvolte nel processo, in alcune aree di intervento gli interessi delle organizzazioni dominano chiaramente l'intero processo, che è tenuto in vita solo per il loro bene, mentre non è giustificato da alcun impatto positivo che esse dovrebbero produrre.

Secondo punto cieco:

il sistema produce una propria realtà dell'intervento. Attraverso un complesso insieme di filtri le società al capo estremo della ricezione sono scrupolosamente escluse dal quadro. Le uniche forme in cui sono ammesse, sono astrazioni accuratamente definite: gruppo target, *stakeholder*, organizzazioni della società civile, comunità (il tipico approccio una-misura-va-bene-per-tutto), organizzazioni di base e gruppi familiari indigenti. Questi concetti tradiscono chiaramente l'origine missionaria per la quale erano stati originariamente concepiti.

Terzo punto cieco:

il sistema esclude ogni forma di organizzazione umana che non corrisponda ad un modello moderno o quasi moderno di organizzazione.

Poiché i “gruppi target” all'estremità della catena di ricezione dell'intervento sono quasi totalmente esclusi (ad eccezione dei programmi i cui beneficiari hanno diritti esigibili) dal trasferimento di risorse (un principio basilare degli interventi per lo sviluppo su cui sembrano essere d'accordo tutti coloro che sono coinvolti in questo business) solo le organizzazioni, che sono disegnate secondo il modello burocratico, possono beneficiare dell'afflusso di risorse. Questo approccio diffonde il modello di organizzazione moderna o quasi moderna. Laddove questo flusso di risorse è abbastanza forte, questo approccio indebolisce e può addirittura portare alla distruzione di altre forme di organizzazione associativa. Non sorprende che, conseguentemente, le società organizzate in modi e forme diverse lo percepiscano spesso come una minaccia e lo affrontino con diverse forme di resistenza.

Gli interessi delle organizzazioni condizionano anche il sottosistema della valutazione nel produrre un flusso di informazioni dal basso, per garantire – in qualunque modo se necessario – il flusso continuo di risorse a valle.

Parlando più in generale, la valutazione deve produrre informazioni che rispondano ai seguenti criteri:

agenzie e la società centrale di appropriarsi di quelle stesse risorse. Ma gli effetti secondari degli sforzi di sviluppo hanno contribuito alla destabilizzazione graduale delle Società rurali anche più dei progetti di sviluppo stesso.”

4. Cfr. Von Foerster (1994).

- garantire l'afflusso di denaro a valle attraverso le organizzazioni;
- nascondere gli interessi propri delle organizzazioni ai diversi livelli;
- essere utile per giochi di potere all'interno e tra le organizzazioni;
- giustificare la spesa dei soldi agli occhi delle diverse *constituencies*;
- migliorare l'efficienza e l'efficacia degli interventi ed aumentare gli impatti di cambiamento in qualche modo desiderati sulla realtà.

Uno sguardo diverso ai metodi di pianificazione

Le forze che definiscono l'economia dello sperpero mostrano la loro influenza sul piano metodologico. Il *Project Cycle Management* (PCM) ed i suoi derivati sono forse i metodi più utilizzati negli interventi sociali e per lo sviluppo⁵. Negli ultimi decenni anche se non ancora completamente standardizzate, le metodologie del Project Management si sono sempre più avvicinate. Questo riflette in parte la crescente cooperazione ed integrazione dei differenti attori del complesso dello sviluppo.

In realtà, il successo del PCM nel divenire quasi uno standard può essere parzialmente spiegato sia con le sue virtù che con i suoi difetti. Qui potrebbero essere utili alcune osservazioni:

- lo strumento forse più largamente diffuso, il *Project Cycle Management*, punta gli interventi su gruppi target che poi vengono esclusi da qualunque trasferimento (di risorse): gli interessi delle organizzazioni sono attentamente occultati;
- la forma del progetto è estranea a molte società e pone difficoltà reali di comunicazione tra lo staff del progetto e la popolazione;
- la retorica della partecipazione, nonostante il *Project Cycle Management*, è diventata un veicolo multiuso tra donatori e le agenzie implementatrici. Così la sua intenzione originaria, l'attenzione al beneficio del gruppo target, è stata sovvertita completamente;
- il PCM è stato chiaramente sviluppato in una società ad alto tasso di fiducia, con un elevato consenso verso le organizzazioni basate sul modello moderno di organizzazione. Laddove le società sono a basso tasso di fiducia e organizzate sulla base di modelli diversi (diciamo basate sull'etnia oppure sulla parentela) e dove le istituzioni non sono della stessa matrice, il PCM incontra ostacoli difficili da superare;
- il PCM utilizza un concetto di tempo come è stato prodotto dalle società industrializzate⁶. Questo concetto di tempo provoca degli attriti se applicato a società o popolazioni che hanno un concetto di tempo diverso;
- il PCM ed i suoi derivati, come anche la maggior parte dei metodi di pianificazione dei progetti, sono basati sulla causalità. Dove le causalità sono diffici-

5. Questo non è dovuto ad un errore nel disegno del PCM, quanto a come è stato applicato, che spesso va contro le intenzioni originali della sua introduzione. Cfr. Eggers (2002).

6. Cfr. Elias (1984).

li da individuare – come ad esempio nelle società in declino o in parti anomiche delle società – perché entrano in gioco troppi fattori, le tecniche standardizzate di pianificazione non funzionano molto bene. Le tecniche di pianificazione attualmente utilizzate non sono molto appropriate al contesto che stiamo discutendo. Non permettono adattamento immediato a circostanze e che cambiano velocemente e non permettono neanche l'adattamento degli scopi, degli input e dei metodi. Di solito costringono tutte le persone coinvolte in un comportamento rigido che spesso causa frizioni con l'ambiente, con corrispondente elevato grado di frustrazione dello staff del progetto, per non parlare della frustrazione delle altre persone coinvolte;

- molte organizzazioni mancano delle risorse per trasformare questa frustrazione in conoscenza, cosicché spesso la frustrazione si esprime in comportamento violento, o più spesso, causa all'organizzazione comportamenti ancora più autistici. Questa implosione del team del progetto in circostanze difficili è un fenomeno diffuso;
- la definizione del gruppo target, originariamente disegnato per concentrare gli sforzi del progetto in direzione di un gruppo di beneficiari chiaramente definito, è basata sul tacito assunto che il progetto agisca da solo. Laddove gli interventi si sovrappongono, la definizione di gruppi target può facilmente divenire assurda⁷;
- in molte agenzie, i cosiddetti agenti di sviluppo si nascondono dietro le strutture del progetto per negare di essere loro i detentori di un effettivo potere sulle popolazioni target. Questo permette loro di aggirare la questione dell'etica dell'intervento. Le organizzazioni con una cultura forte ed esperienza nell'esercitare potere reale, come le chiese, sono quindi molto più in grado di prendere prese di posizione verso i gruppi target.
- il progetto quindi è divenuto molto più un mezzo di comunicazione standard tra differenti organizzazioni del complesso dello sviluppo, piuttosto che un veicolo di comunicazione tra agenzie implementatrici e le società, che sono ridotte a gruppi target. Non è dunque una sorpresa che molti degli attori, sia all'interno che all'esterno delle organizzazioni, considerino 'il progetto' come un veicolo per ottenere fondi piuttosto che come uno strumento per fare le cose.

Dalla riduzione della complessità alla negazione della realtà

Ciononostante il PCM serve ad assolvere ad un bisogno molto più basilare dei sistemi autopoietici nel produrre la loro propria realtà dell'intervento. Tutte le dinamiche interne delle società sono, in questo modo, ridotte a condizioni esterne del progetto di intervento. Così, l'organizzazione che interviene è in grado di creare il limite tra l'interno e l'esterno che è condizione basilare per tutte le organiz-

7. Un caso è riportato da un *bairro* in una cittadina portoghese, dove una famiglia ha messo un cartello con gli orari di ricevimento sulla porta, per regolare le visite degli operatori sociali dei diversi programmi. C'era anche una nota che diceva: Per favore lasciateci soli i week-end.

zazioni del tipo moderno. Questo inoltre aiuta il team che implementa il progetto a costruire la propria identità al di fuori della società che presumibilmente dovrebbe contribuire a sviluppare. Detto in altro modo: il 'progetto', che è percepito come il maggior filtro per la riduzione della complessità per interventi sociali o di sviluppo, è un mezzo essenziale per la produzione della sua propria realtà in un processo sfaccettato e a diverse fasi, che è basato sulla negazione della realtà che doveva invece cambiare⁸.

La funzionalità di sistemi autopoietici interconnessi viene così ridotta alla sua comunicazione interna e alla produzione di interfacce con diverse realtà esterne che essi devono sviluppare. I nostri studi dimostrano che questo in molti casi comporta la simulazione delle interfacce di realtà esterne, richieste per la visibilità della comunicazione con il mondo esterno. Questo spiega parzialmente la presenza universale ed onnipresente del complesso di interventi sociali e di sviluppo che presenta interfacce molto simili a realtà esterne molto diverse. Abbiamo trovato sorprendenti somiglianze tra panorama organizzativi "quasi spontanei" in luoghi lontani tra loro come cittadine portoghesi, province di paesi dell'Africa orientale ed occidentale, paesi asiatici e paesi in transizione dell'Europa dell'Est e dell'Europa centrale⁹.

Un paniere pieno di casi

Diamo uno sguardo ora a qualche esempio¹⁰ della realtà degli interventi attraverso un prospettiva diversa.

In un dato territorio, diciamo un *bairro* (*quartiere*) problematico in un paese dell'Europa meridionale, abbiamo un territorio con una popolazione (forse diverse migliaia di persone) circondato e invaso da agenzie di intervento di ogni tipo, istituzioni dello stato, agenzie del governo locale, organizzazioni della chiesa, organizzazioni di cittadini, ONG, l'intero arco delle organizzazioni attive nell'intervento e nello sviluppo sociale. Alcuni *bairro* potrebbero addirittura essere stati creati dalle agenzie di intervento.

Il numero delle organizzazioni potrebbe variare considerevolmente, andando in un dato momento dalle 20 alle 40 unità. Se ci muoviamo ad un livello superiore, diciamo a livello di municipalità che oscilla tra diverse migliaia e diverse centinaia di migliaia di abitanti, il numero di progetti e organizzazioni in una stessa area di intervento salirà facilmente fino a diverse centinaia.

La maggior parte di queste organizzazioni riceve fondi da diversi programmi internazionali, basati sull'area oppure no, direttamente o attraverso istituzioni

governative nazionali, regionali o locali. Spesso i fondi internazionali sono integrati da fondi nazionali o locali, reali o fittizi. In un dato momento, si possono avere tra una dozzina e diverse dozzine di interventi in corso¹¹.

Molti fondi sono "condizionati": gruppi target, obiettivi chiaramente definiti, metodologia di intervento, criteri per l'implementazione, rapporti e meccanismi di controllo, obblighi di valutazione che dovranno essere adempiuti almeno sulla carta. Quasi tutti i fondi arrivano con una chiara cornice temporale a breve termine, di due o tre anni.

La teoria e i manuali stabiliscono chiaramente il modo in cui gli interventi sociali dovrebbero procedere: all'inizio c'è un'analisi dei bisogni, poi si definisce il progetto, con scopi, obiettivi, risultati, gruppo target e analisi degli *stakeholder* ecc... quindi si ottengono i fondi, il progetto o il programma viene implementato e poi valutato.

Nella realtà avviene il contrario. Prima c'è un'organizzazione. Questa deve sopravvivere e, nella maggior parte dei casi, vuole crescere. Le organizzazioni (almeno quelle che sopravvivono) hanno dei sensori molto sviluppati e grandi capacità di intercettare possibilità di ottenere fondi. Molte di loro, ma non necessariamente tutte, hanno sviluppato capacità di intervento. Quindi cominciano a cercare (o inventare) problemi che potrebbero risolvere con la gamma di soluzioni che in definitiva sono in grado di produrre, ed iniziano a compilare i formulari, a definire gruppi target e così via.

Ora, nella nostra area troviamo un vasto assortimento di organizzazioni (di diversa grandezza, con valori di base, metodologia di intervento, cultura, ecc... diversi), molte di loro con molteplici finanziamenti e varie aree di intervento. La maggior parte dei programmi e dei progetti hanno date di inizio e durata diversa.

Per aumentare la complessità (che contribuisce ad aumentare i costi di transazione) molti programmi richiedono alle organizzazioni di lavorare in *partnership*, cosa che loro puntualmente fanno, almeno sulla carta. Poiché le *partnership* sono imposte dalle organizzazioni finanziatrici, esse variano considerevolmente quanto a composizione, coerenza, consistenza e durevolezza. Spesso non durano più a lungo del progetto che devono implementare insieme.

Le organizzazioni suddividono la popolazione locale in diversi gruppi target, secondo le richieste dei fondi dei rispettivi programmi o progetti. Molti gruppi target sono definiti secondo criteri astratti (che producono diversi profili) e spesso si sovrappongono in modo consistente. La definizione di gruppi target (che qualche decennio fa è stato un vero progresso nei programmi di intervento) ha ancora un senso in qualche contesto. Tuttavia, in alcuni programmi di intervento, l'individuazione di target ha prodotto effettivamente nella realtà questi specifici gruppi, ed ha conseguentemente spesso contribuito alla distruzione del tessuto sociale esistente.

11. Sembra esserci una forte tendenza da parte dei governi centrali in Europa ad avviare programmi di intervento su una specifica area. Spesso questi non sono coordinati centralmente e non vengono governati - tutti poi devono essere gestiti dai governi locali e dalle amministrazioni.

8. Questo processo piuttosto complesso che, ad un certo livello, include l'ampio spettro di scelte da parte dello staff del progetto e dei burocrati su come affrontare le frustrazioni, non può essere sviluppato in questa sede.

9. Per una prospettiva diversa si veda anche Reineke/Sülzer (1995), von Oppen (1995).

10. La nostra ricerca nelle aree e regioni rurali, alcune delle quali abbracciano diverse grandi province dei paesi Africani con milioni di abitanti, rivelano modalità di intervento sorprendentemente simili.

Generalmente le organizzazioni – specialmente nelle società in transizione – ancora seguono modelli di organizzazioni ispirati alla pubblica amministrazione corporativista degli anni passati, anche se apparentemente non ce n'è più bisogno. Spesso questo modello prevale ancora nelle menti: la gente si organizza “naturalmente” secondo tale modello. Queste organizzazioni hanno frequentemente molti livelli gerarchici, guardano più all'interno che al loro ambiente, non condividono facilmente le informazioni, ed in generale lavorano all'insaputa l'una dell'altra, cercando di tenere segrete le fonti dei loro introiti, mantenendo gelosamente per sé l'accesso al gruppo target, facendo di tutto per tenere le organizzazioni concorrenti fuori dal loro territorio. Spesso appartengono a diversi e concorrenti sistemi di clientela. Conseguentemente gli attriti tra organizzazioni abbondano e consumano molta energia.

Questo tipo di intervento guidato dalle risorse, non coordinato, a breve scadenza e di poco conto, intrapreso dalle organizzazioni che competono per le risorse più con metodi burocratici e attività di lobby che attraverso la *performance*, spesso non produce gli impatti voluti con specifici programmi o progetti. Poiché le organizzazioni sono fortemente sotto pressione per produrre successo in poco tempo, cercheranno di farlo in ogni modo, almeno sulla carta, ricorrendo anche alla simulazione, se ritenuto necessario e possibile.

In questo tipo di intervento la somma è più delle sue parti: tutti insieme essi producono certamente più caos di quanto non farebbero singolarmente.

Ciò che è valido per un'area ristretta, è valido per territori più grandi, dove diversi interventi si sovrappongono, come mostrano i nostri studi di caso in Africa.

Nuove sfide per la valutazione

Questo tipo di situazione pone alcune sfide reali alla valutazione. Da un lato, è semplicemente impossibile stimare l'impatto di un singolo progetto, programma o organizzazione su una specifica popolazione target. Semplicemente non abbiamo strumenti metodologici per individuare impatti e per attribuire causalità – neanche causalità sistemiche o probabilistiche – a specifici programmi o organizzazioni. Imporre ai valutatori una prospettiva di programma o di progetto potrebbe infatti rappresentare un invito a truccare i risultati. Dall'altro lato, la valutazione in una prospettiva di programma o progetto in molti casi non è utile nemmeno per le persone all'estremo capo della catena dei beneficiari.

Questa prospettiva separa l'insieme delle organizzazioni dagli interventi e dalla popolazione e rinforza barriere tra loro, invece di abbassare le soglie per la cooperazione. Inoltre crea soglie artificiali tra il miglioramento dell'intervento e l'apprendimento organizzativo e lo sviluppo organizzativo in una prospettiva trans-organizzativa. L'effetto di apprendimento, persino di valutazioni partecipate sul campo, è normalmente limitato alla singola organizzazione o gruppo di organizzazioni che implementano un programma specifico. Naturalmente i committenti e le agenzie finanziatrici, e altrettanto il pubblico interessato in generale, potrebbero ancora apprendere dai risultati, se essi venissero pubblicati.

La valutazione integrata del cambiamento: un cambio di prospettiva

La valutazione integrata del cambiamento viene fatta in una prospettiva piuttosto diversa rispetto alla valutazione di programma o di progetto. Guarda ai cambiamenti di una realtà specifica, che sia una determinata area, un territorio o una specifica società o parte di una società. Guarda ai processi di cambiamento in questa realtà, così la prima cosa che deve fare è disegnare i confini dell'area che prenderà in considerazione. Questo è molto più semplice nella realtà che nella teoria. Stabilisce la configurazione, ossia le condizioni in cui il collettivo o gli attori individuali agiscono e le trasformazioni avvengono. Poi analizza il potenziale della situazione, il “non ancora” inerente alla situazione, e studia le dinamiche interne della società, sia la propensione dei suoi attori ed i possibili risultati (*outcome*) della costellazione delle forze interne attive nel gioco, sia le possibili biforcazioni. È molto importante studiare il potenziale della situazione con mente aperta, non limitata da idee preconcepite, come per esempio il paradigma dello sviluppo che ha annebbiato la vista degli scienziati per un lungo periodo, e nascosto sia il potenziale negativo sia tendenze ambivalenti che possono essere presenti nelle situazioni.

La valutazione integrata prende in considerazione quindi le condizioni esterne dello sviluppo o dell'intervento sociale, cominciando da un'analisi del panorama delle organizzazioni, ossia l'intero arco delle organizzazioni e istituzioni che sono proiettate verso la realtà studiata. Accanto a quest'analisi a livello strategico relativa alla disposizione delle forze sul campo e alle loro tendenze, guarda anche al livello più operativo e prende in considerazione i programmi e i progetti con il maggior numero di informazioni ottenibili, riguardanti il passato, il presente ed il futuro ed i loro significati oggetto di discussione.

Ciò aiuta a determinare l'intero arco dei giocatori e l'intero arco delle loro interazioni, che non si limita normalmente “all'erogazione del servizio”, ma include tutta l'interazione. In molti casi, specialmente, ma non solo, nelle regioni più povere del mondo, gli effetti secondari di sviluppi o interventi sociali coesistenti potrebbero essere ben differenti dalle intenzioni originali esposte nei programmi o nei progetti.

Quest'analisi include fenomeni che, da una prospettiva esterna di “sviluppo indotto dall'esterno”, sono spesso etichettati come resistenza che – almeno nella prospettiva delle agenzie – deve essere eliminata o aggirata, ma che potrebbe essere sentita come legittima difesa contro attacchi esterni. L'analisi comprensiva è per sua natura molto diversa da un'analisi di impatto o da un'analisi di “erogazione del servizio”, così come è sentita dai beneficiari. Essa permette di attribuire i cambiamenti a dinamiche interne, ad interventi esterni e all'interazione di forze interne ed esterne.

Limiti e condizioni

La valutazione integrata del cambiamento richiede una quantità di condizioni differenti da quelle della maggior parte delle valutazioni di programma o di progetto. I seguenti punti mostrano i limiti della prospettiva di valutazione qui propo-

sta. La valutazione integrata del cambiamento non deve soppiantare la valutazione dei programmi o dei progetti, che hanno i loro meriti in molte circostanze, ma deve piuttosto integrarle o rendere possibile valutazioni nelle circostanze in cui esse raggiungono i loro limiti.

- Poiché la valutazione integrata del cambiamento usa principalmente una metodologia partecipativa, essa richiede la cooperazione attiva di parte delle persone coinvolte e – almeno – la tolleranza di molti altri. C'è bisogno della partecipazione attiva della maggior parte delle organizzazioni coinvolte nel progetto. Dato che ha la possibilità di combinare valutazione e (ri-)programmazione strategica e operativa, l'interesse delle organizzazioni riguardo il loro posizionamento strategico, il loro accesso alle risorse e la loro influenza sull'allocazione delle risorse darà un mano a coinvolgerle nel gioco.

- Il crescente numero di partnership e reti ha dato l'idea alle organizzazioni che la valutazione in una prospettiva di programma o in progetto non sia realmente adeguata, e che sia un esercizio alquanto futile. In certe circostanze, una nuova prospettiva di valutazione che migliori direttamente la loro conoscenza potrebbe quindi essere accettata. Se lavorare in rete e *partnership* implica programmazione congiunta e processi decisionali condivisi, una valutazione congiunta con la possibilità di un processo di programmazione integrata ha un senso.

- L'analisi comprensiva dei processi di trasformazione richiede tempo. L'entrata veloce e l'altrettanto veloce uscita dei valutatori del progetto, che hanno una disponibilità di tempo molto limitata (contata in giorni e non in mesi) per l'effettivo lavoro sul campo, non permetterà una vera comprensione del processo di trasformazione sottostante.

- I loro rapporti si limitano inoltre a riferire su una o poche organizzazioni in *partnership* e su un intervento alla volta.

- In particolare laddove la situazione sul campo è molto difficile, studiare le condizioni della popolazione ed i processi di trasformazione, che non sono sempre tranquilli e gradualisti ed anzi possono essere esattamente l'opposto, richiede determinazione, tenacia e coraggio. Molti ricercatori semplicemente non hanno lo stomaco per lavorare per un lungo periodo di tempo in condizioni snerianti, e quindi limitano le loro ricerche all'ambiente più prossimo delle organizzazioni che offrono condizioni lavorative migliori rispetto ad esempio ad una comunità rurale in Africa oppure un sobborgo problematico in Europa. Di conseguenza la valutazione integrata del cambiamento richiede valutatori che siano disposti a voler acquisire una conoscenza di prima mano di realtà a volte molto difficili, e che abbiano tempo sufficiente per comprendere i complessi processi di trasformazione. Essi devono avere inoltre una conoscenza concettuale e operativa dell'area in cui lavorano.

- I valutatori devono sapere interagire con un'ampia gamma di organizzazioni diverse sul campo, le quali spesso non sono in buoni rapporti l'una con l'altra.

- Il tipico ambiente a basso tasso di fiducia e con mentalità chiusa che caratterizza molte realtà su cui agiscono molteplici interventi, spesso si associa ad una scarsa cultura del consenso, ad una carente motivazione dello staff dell'intervento ed ad una "popolazione target" che ha sperimentato da una parte molte promesse

mancate e progetti falliti, e dall'altra regimi altamente repressivi ed incompetenti. Gli approcci partecipativi agli interventi e alla valutazione di norma non funzionano molto bene in queste circostanze. Un modello meno partecipativo di valutazione integrata potrebbe ancora produrre conoscenza importante ed utile circa i processi di trasformazione e sul ruolo degli interventi esterni, in una prospettiva che prescinda dai progetti individuali e dalle organizzazioni.

- Poiché l'organizzazione donatrice (o qualche volta anche quella implementatrice) deve mettere a disposizione i fondi per la valutazione dei loro programmi e progetti, ovviamente i loro interessi prevalgono: esse hanno bisogno dei risultati della valutazione per giustificare le loro spese. Ovviamente la prospettiva della *accountability* è perfettamente giustificata. Sarà dunque complicato anche per importanti organizzazioni donatrici convincere le organizzazioni a finanziare valutazioni integrate o ad entrare in partnership con altri donatori per creare le condizioni adatte al finanziamento congiunto. La valutazione integrata presuppone un altro impianto per il finanziamento e per la committenza delle valutazioni.

Il coordinamento dei donatori dovrà svolgere un ruolo importante nell'organizzazione dei sistemi di valutazione integrata, e dovrà elaborare un diverso tipo di restituzione, che dovrà essere disegnata nei dettagli.

- Sistemi di valutazione integrata possono essere creati da organizzazioni con una prospettiva integrata, ed una volontà di superare i limiti della valutazione dei programmi. Ciò richiede un diverso modo di pensare che trascenda la prospettiva dell'organizzazione, che ha una forte presa sulla maggior parte delle persone che lavorano in agenzie finanziatrici o implementatrici.

- Il fatto che le aree di intervento multiplo siano generalmente popolate da un elevato numero di organizzazioni di tipo molto diverso, con missioni differenti, diversi tipi di restituzione, culture e modelli di intervento, rende molto complesso l'intento di farne convergere un numero significativo in una stessa impresa.

- Poiché molte di queste vedono la valutazione o come un'azione punitiva rivolta contro di loro o come un esercizio burocratico che presuppone un collaborazione formale per non mettere a repentaglio i loro fondi, il loro impegno in una valutazione partecipativa non è facile da ottenere.

- Poiché gli interventi dei programmi e dei progetti non sono normalmente né pianificati né coordinati, essi hanno diversi raggi d'azione, diversi punti di partenza e anche diversi ritmi. Così dal punto di vista di un'organizzazione, una valutazione integrata "non ha senso".

Conoscenza, apprendimento e cambiamento organizzativo

Dalla comprensione, da un lato, delle configurazioni, delle dinamiche interne e delle potenzialità delle loro situazioni, e, dell'altro, degli interventi di sviluppo "in entrata", il processo di valutazione può produrre conoscenza che può essere incanalata in diversi circoli di feedback. Il processo di valutazione corretto, se organizzato in modo partecipativo, può non solo produrre informazioni, ma trasformarle in conoscenza da parte dei partecipanti. Specialmente in ambienti a

basso tasso di fiducia e con scarso consenso, dove le persone o non leggono i *report* oppure non si fidano di essi, il processo partecipativo potrebbe rappresentare il modo migliore per destare la loro attenzione e per sollecitare il loro coinvolgimento.

Se uno degli obiettivi della valutazione è attivare o assistere processi di apprendimento, possono essere distinti diversi livelli e circuiti di feedback adattati alle loro particolari condizioni:

- l'individuo;
- il team;
- l'organizzazione;
- il gruppo inter-organizzativo (come nelle *partnership* e simili);
- il panorama delle organizzazioni (organizzate sia in rete, o influenzate dall'esistenza di reti);
- la società in questione, individui e collettivi;
- *outsiders*, che siano individui, gruppi, organizzazioni, istituzioni governative, ecc... che vogliono imparare dagli esempi e che potrebbero, oppure no, avere una diretta influenza sull'area.

I primi giri si rivolgono chiaramente agli attori effettivi dell'area, cioè la popolazione e tutte le organizzazioni che hanno un interesse nell'area. Poiché la valutazione integrata è basata almeno parzialmente su principi partecipativi e generalmente prevede la ri-programmazione, essa produce effetti di apprendimento immediati presso la maggior parte delle persone e delle organizzazioni coinvolte nel processo.

Questo approccio, coinvolgendo molti degli attori direttamente nella produzione e validazione dei risultati della valutazione, aiuta a velocizzare il circuito del feedback. La conoscenza generata dalla valutazione serve inoltre alla ri-programmazione degli interventi e dunque aiuta ad ancorare l'interesse delle persone direttamente al processo. Inoltre aiuta ad integrare gradualmente diversi approcci, metodologie e attività di programma e di progetto utilizzate dalle diverse organizzazioni. In questo modo la valutazione integrata può essere usata come uno strumento di management per la costruzione delle capacità per migliorare la *performance* delle *partnership*, delle reti e del panorama delle organizzazioni e per aggiustare continuamente l'intervento ad ambienti in costante cambiamento.

Questa prospettiva è anche molto utile perché chiarisce chi prende le decisioni nell'area in questione. Di conseguenza le istanze locali vengono rafforzate: il che comincia da una valutazione dei bisogni dell'area, prosegue poi per i cambiamenti previsti e solo poi procede a prendere decisioni sugli interventi necessari. Tutto ciò che è "in entrata" può poi essere trattato come potenziale risorsa da utilizzare – oppure no. In questo senso, potrebbe aiutare ad allentare le tensioni tra livelli locali, nazionali ed internazionali. La valutazione, creando un'arena per la negoziazione strutturata tra tutti i partecipanti, insieme ad una ri-programmazione integrata in una prospettiva integrata, può fornire un potente strumento per l'integrazione e la cooperazione delle agenzie intervenienti. In questa prospettiva la valutazione può oltrepassare la soglia "dell'organizzazione che apprende" e contribuire

al "panorama organizzativo che apprende" – che sia nella forma delle reti, dei gruppi o semplicemente di diverse organizzazioni che hanno la stessa area target, contribuendo al miglioramento dell'intervento che prescinde dalla prospettiva dell'organizzazione o del programma. L'esistenza di *partnership* e reti nel panorama delle organizzazioni ha spesso effetti indiretti sulle organizzazioni, anche se queste non sono direttamente coinvolte nelle reti. In definitiva, contribuisce alla trasformazione di un arco non strutturato di forze di intervento, che producono e riproducono la natura caotica della loro esistenza "quasi spontanea" generata dal flusso non coordinato di risorse; in un dispositivo, un raggruppamento autoregolato di organizzazioni, che ha un senso per l'ambiente in cui esse agiscono.

Nel corso del processo questo approccio può aiutare ad allentare le rigidità delle organizzazioni circa le informazioni e a farle aprire ad uno sguardo verso l'esterno. È dunque uno strumento molto utile per lo sviluppo organizzativo e inter-organizzativo, in particolar modo in periodi di transizione. Può anche svolgere un ruolo nell'interrompere il ciclo donatore-implementatore del progetto che così spesso ha prodotto effetti non desiderati, frammentando l'intervento sociale e di sviluppo in schegge i cui effetti cumulativi dimostrano sempre più di essere controproducenti rispetto agli scopi stabiliti.

Inoltre, questo approccio rivela la duplicazione dell'intervento e aiuta a sollevare problemi non ancora affrontati. Permette inoltre di intercettare e individuare i problemi emergenti e dunque rende possibile una pronta risposta, prima che i problemi diventino troppo grandi per essere affrontati. I risultati della valutazione integrata potrebbero anche produrre un impatto positivo attraverso gli altri cicli di feedback in cui possono essere incanalati, come nelle organizzazioni implementative, organizzazioni finanziatrici, istituzioni di governo locale, regionale e nazionale, *policy makers* ecc.

La prospettiva di valutazione e programmazione integrata è particolarmente utile nelle società in transizione (intendendo il termine in senso lato) in cui l'amministrazione pubblica sta subendo cambiamenti da un modello corporativista e repressivo ad un modello di intervento e di erogazione di servizi più democratico e aperto. Essa agevola il cambiamento che ha effetti su strutture, procedure e modelli mentali delle organizzazioni e delle agenzie concentrate su sé stesse e che cercano di controllare piuttosto che incoraggiare la comunicazione aperta. Laddove il *leitmotiv* dell'amministrazione è stato la repressione, la conversione ad un'erogazione di servizi trasparente, efficace, responsabile e cooperativa potrebbe anche durare una generazione.

Poiché la valutazione integrata fornisce un quadro molto più completo della valutazione di programma, essa permette inoltre di posizionare strategicamente programmi ed organizzazioni, non solo in relazione ai gruppi bersaglio più o meno artificiali, ma anche in relazione all'intero panorama delle organizzazioni. Nel processo della valutazione integrata del cambiamento è piuttosto semplice capire dove le organizzazioni devono riposizionarsi strategicamente, ridefinendo la loro missione ed i loro scopi strategici come anche il loro *modus operandi*. Questo potrebbe inoltre richiedere la ristrutturazione delle organizzazioni o di parti di organizzazioni.

La valutazione integrata permette inoltre di scoprire i punti strategici di intervento, la biforcazione di sistemi dinamici (in spirali sia verso l'alto che verso il basso) aiutando così ad individuare l'intervento, a stabilire i tempi giusti ed a ridurre le risorse necessarie per l'intervento¹². La valutazione integrata, se combinata con la ri-programmazione, non aggiunge un ulteriore livello di complessità (questo renderebbe il valutatore parte dell'economia dello sperpero permettendo l'appropriazione di una fetta ulteriore dell'intervento) ma riduce la complessità dell'intervento mettendo diversi tipi di attori a lavorare insieme con un insieme di standard senza cercare di costringere persone in ristrette procedure amministrative. Permette inoltre alla persone di prendere parte alla valutazione e alla ri-programmazione senza costringerle a produrre un'interfaccia organizzativa quasi-moderna come le ONG o le associazioni locali, e dunque non diffonde il tipo di organizzazione occidentale moderno che troppo spesso sfida forme di società tradizionali ed è conseguentemente sentito come un'offesa. Ciò ha inoltre l'effetto di costruire fiducia sia all'interno delle organizzazioni che tra organizzazioni, e tra queste e la popolazione, che è un altro meccanismo di riduzione della complessità, incentrato sulle persone.

La valutazione integrata è inoltre la pre-condizione per chiarire la giungla di interventi spesso popolata da predatori che causano sovente effetti negativi nell'area di intervento; e potrebbe anche aiutare a sfoltire il sottobosco del panorama organizzativo che è stato prodotto dall'uso indiscriminato di appropriati fertilizzanti ed ormoni della crescita. L'aumento di conoscenza potrebbe risultare in un maggior ordine al posto del caos prodotto dall'intervento¹³.

La valutazione integrata poggia pesantemente sulla comprensione delle dinamiche interne ad un'area e dunque richiede, accanto ad un insieme di strumenti metodologici, una conoscenza locale che può tuttavia essere generalmente reperita *in situ*. Una dimensione molto importante della valutazione integrata è dunque un buon sistema di comunicazione e informazione. La valutazione dovrebbe prestare molta attenzione alla realizzazione di un sistema che produce conoscenza, non solo informazione. Dovrebbe cercare di prescindere dai comuni sistemi di monitoraggio e valutazione che producono informazione monitorando aspetti diversi dei programmi o dei progetti, e utilizzandoli poi come base per valutazioni regolari.

Nella pratica questo richiede non solo meccanismi per produrre informazioni (messi poi su carta o sul web), ma anche processi che trasformano questa infor-

12. Specialmente in ambienti mutevoli, dove i programmi ed i progetti di sviluppo spesso hanno un arresto e lo staff viene costretto ad abbandonare o semplicemente ad avvicinarsi fuori dall'area. Se la valutazione basata sull'area fosse usata invece della valutazione di programma, almeno una parte più consistente della conoscenze potrebbe essere ritenuta all'interno dell'area.

13. La nostra esperienza finora sembra suggerire che nella programmazione e nella valutazione una riduzione a solo due livelli, uno strategico, in cui le organizzazioni cooperano, ed un operativo, in cui le persone cooperano, potrebbe andar bene in ambienti dove il panorama organizzativo non è troppo complesso e dove non ci siano più di 120 organizzazioni attive in aree correlate.

mazione in conoscenza attraverso un processo di validazione e di appropriazione da parte di tutti gli attori coinvolti nell'area in questione. In breve, deve avere un senso per gli attori. In questo senso, la valutazione in questo senso tende a diventare un processo continuo piuttosto che un'attività separata e discreta¹⁴.

Riferimenti bibliografici

- Atteslander P. (1995), "Introduction", in Atteslander P. (cur.), *Anomie. Social destabilization and the development of early warning systems*, *International Journal of Sociology and Social Policy*, 15 (8-10), 9-23.
- Bloch E. (1973), *Das Prinzip Hoffnung*, Suhrkamp, Frankfurt am Main.
- Elias N. (1984), *Über die Zeit*, Suhrkamp, Frankfurt am Main.
- Eggers H. W. (2002), "A visit to the world of practice. Project Cycle Management: A personal reflection" in *Evaluation*, Vol. 8, Nr. 4, Oct. 2002.
- Feinstein N. O., Picciotto R. (eds.) (2001), *Evaluation and Poverty Reduction*, Transaction Publishers, New Brunswick, N.J.
- Foerster H. von (1994), "Wissenschaft des Unwißbaren", in Fedrowitz J., Marejovski D. and Kaiser G. (cur.), *Neuroworlds. Gehirn, Geist, Kultur*, Frankfurt a. M., Campus.
- Fukuyama F. (1996), *Trust. The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, Free Press Paperbacks, New York.
- Jullien F. (1996), *Traité de l'efficacité*, Paris, Grasset & Fasquelle.
- Long N., Long A. (eds.) (1992), *The Battlefields of Knowledge: The Interlocking of Theory and Practice in Social Research and Development*, London, Routledge.
- Luhmann N. (1989), *Vertrauen: ein Mechanismus der Reduktion sozialer Komplexität*, Stuttgart, Enke.
- Merton R. K. (1957), "Social structure and anomie", in *Social Theory and Social Structure*, Glencoe, The Free Press, 131-60.
- Milando J. (2002), *O Desenvolvimento Participativo em Contextos Institucionais Adversos: Aspectos Africanos*, Lisboa, ISCTE, (Ph. Diss).
- Prigogine I. (1998), *Die Gesetze des Chaos*, Frankfurt am Main, Insel Verlag, p. 115.
- Reineke R. D., Sülzer R. (cur.) (1995), *Organisationsberatung in Entwicklungsländern*, Wiesbaden, Gabler.
- Schiefer U. (1995), "Macht, Praxis, Sinn. Anmerkungen zur empirischen Sozialforschung in Afrika" in *Peripherie* 57/58, 112-136.
- Schiefer U. (2002a), *Von allen guten Geistern verlassen? Guinea-Bissau: Entwicklungspolitik und der Zusammenbruch afrikanischer Gesellschaften*, IAK, Hamburg.
- Schiefer U. (2002b), "...firmly looking the other way. Dissipative economy, evaluation and the end of the development paradigm", Paper presentato alla European Evaluation Society Conference: Three movements in Contemporary Evaluation: Learning, Theory and Evidence, Seville, Spain, 2002.
- Sigrist C. (1994), "Ethnizität als Selbstorganisation", in Köbler, Reinhart and Tilman Schiel *Nationalstaat und Ethnizität*, Frankfurt, IKO, 45-55.
- Sun T. (1992), *Wahrhaft siegt, wer nicht kämpft*, Bauer, Freiburg i. Br.

14. Il processo di valutazione integrata e di riprogrammazione può anche essere utilizzato per introdurre innovazione, come ad esempio sistemi di qualità management.

- Temudo M. P. (1998a+b+c+d), *Inovação e mudança em sociedades rurais africanas. Gestão dos recursos naturais, saber local e instituições de desenvolvimento induzido*, Vol. I, II, III, IV, Lisbon, ISA (Ph. D. Diss.).
- Temudo Marina P. and Schiefer, U. (2001), "Über die Belastbarkeit afrikanischer Agrargesellschaften in Kriegszeiten. Eine Fallstudie über die Aufnahme von Stadtflüchtlingen im Süden von Guinea-Bissau", in *Peripherie*, 84, Frankfurt, 70-96.
- Temudo M. P., Schiefer U. (2003), "Disintegration and Resilience of Agrarian Societies in Africa – the Importance of Social and Genetic Resources. A Case Study on the Reception of Urban War Refugees in the South of Guinea-Bissau", in Schuerkens Ulrike (ed.) (2003), *Global Forces and Local Life-Worlds: Social Transformations*, Sage, London.
- Von Oppen A., Rottenburg R. (cur.) (1995), *Organisationswandel in Afrika: Kollektive Praxis und kulturelle Aneignung*, Berlin, Das arabische Buch.
- Wöhlcke M. (1996), *Soziale Entropie*, München, Deutscher Taschenbuchverlag.

Sforzarsi di vedere l'invisibile: la valutazione nelle politiche di emersione del lavoro non regolare

Laura Tagle*

1. Introduzione¹

L'esperienza italiana nell'emersione dell'economia sommersa mostra uno dei modi in cui la valutazione può contribuire al cambiamento sociale ed economico². In questo contesto, infatti, il ruolo della valutazione va oltre le funzioni tradizionali legate alla produzione di conoscenze che i policy maker e gli *stakeholder* possono usare nel formulare e nel discutere i programmi. La valutazione, inserita in modo innovativo nel contesto istituzionale dei programmi, diventa quasi uno degli strumenti della politica. Essa, infatti, può alterare il modo in cui il settore pubblico si relaziona a lavoratori e imprese, contribuendo così direttamente all'emersione. Ciò accade perché, proprio per la loro natura, la politica di emersione e la sua valutazione richiedono un setting istituzionale specifico e metodi caratteristici.

L'economia sommersa trae origine da un rapporto difficile tra il settore pubblico da una parte e i lavoratori e le imprese dall'altra. I lavoratori e gli imprenditori nascondono una parte della loro attività (guadagni, salari, giri d'affari o addirittura gli insediamenti produttivi) dallo sguardo pubblico. Non hanno fiducia, infatti, che, in cambio delle prestazioni loro richieste (pagamento di tasse, im-

* Laura Tagle lavora all'Unità di valutazione degli investimenti pubblici del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione del Ministero dell'Economia. Si occupa di costruzione della capacità di valutazione e di emersione. Ha lavorato, in precedenza, a programmi contro la povertà in America Latina presso la Banca Mondiale. Fa parte del Direttivo AIV.

1. Una prima stesura dell'articolo è stata presentata alla sedicesima Conferenza annuale dell'American Evaluation Association, 6-9 Novembre 2002, Washington D.C. su: *Evaluation: A Systemic Process that Reforms Systems*. La traduzione è di Chiara Vecchio.

2. Nell'articolo utilizzo il termine "economia sommersa" per indicare attività economiche legali di mercato eseguite irregolarmente, senza, cioè, denunciare alle autorità pubbliche tutta o parte dell'attività. È la stessa definizione utilizzata da Commissione Europea 1998 e European Parliament 1998.